

Vorträge, Reden und Berichte aus dem Europa-Institut  
– Sektion Rechtswissenschaft –  
Nr. 331  
herausgegeben von  
Professor Dr. Dr. Dr. h.c. mult. Georg RESS und Professor Dr. Torsten STEIN

Dr. Hans Christian Krüger  
Sekretär der Europäischen Menschenrechtskommission  
Straßburg

## **Probleme der Beweiserhebung durch die Europäische Kommission für Menschenrechte**

Vortrag vor dem Europa-Institut der Universität des Saarlandes  
Saarbrücken, den 31. Januar 1996

## **Probleme der Beweiserhebung durch die Europäische Kommission für Menschenrechte<sup>1</sup>**

Die Europäische Menschenrechtskommission ist zur Zeit mit einer Reihe von Beschwerden befaßt, die es erforderlich machen, Beweis zu erheben. Es handelt sich um Fälle, bei denen die beschwerdegegnersche Regierung, die Türkei, den vom Beschwerdeführer behaupteten Sachverhalt bestreitet, oder eine andere Version des Tathergangs vorträgt. So wird z.B. in einer Serie von Beschwerden behauptet, die türkische Regierung habe Artikel 3 und Artikel 8 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK), sowie Artikel 1 des Ersten Zusatzprotokolls zu dieser Konvention verletzt. Insbesondere wird behauptet, Regierungstruppen hätten im Südosten des Landes die Dorfbewohner aus ihren Dörfern vertrieben, und diese Dörfer samt Ernte- und Viehbestand sodann vollständig vernichtet. Oder es wird die Verletzung von Artikel 3 EMRK geltend gemacht mit der Behauptung, der Beschwerdeführer sei in der Polizeihaft mißhandelt oder sogar gefoltert worden. Die türkische Regierung bestreitet diese Behauptungen, indem sie vorträgt, sie seien unwahr. Oder sie bestätigt den Vorfall als solchen, behauptet aber ihrerseits, die Vertreibung der Bevölkerung und die Zerstörung der Dörfer sei das Werk der PKK, der Terrororganisation kommunistischer Kurden.

In allen diesen Fällen fehlt es an innerstaatlichen Ermittlungen, so daß keinerlei Akten über die Vorgänge vorhanden sind. Die Europäische Menschenrechtskommission hat etwa 30 dieser Beschwerden für zulässig erklärt und ist nun dabei, den Sachverhalt mit Hilfe von Dokumenten und Zeugenaussagen zu ermitteln.

Damit bin ich mitten im Thema des heutigen Vortrags, in dem ich einige Probleme der Beweiserhebung durch die Kommission aufzeigen möchte. Ich möchte diese unter drei allgemeinen Gesichtspunkten schildern. Ich möchte zunächst die Rechts- und Entscheidungs-

---

<sup>1</sup> Die vom Verfasser vertretenen Auffassungen sind seine eigenen. Sie binden in keiner Weise den Europarat oder eines seiner Organe.

grundlagen für die Beweiserhebung kurz darstellen, und anschließend auf die Rechtsprechung zur Beweislast und zu den Anforderungen an die Beweiskraft eingehen. Sodann möchte ich die Durchführung der Beweiserhebung schildern, einschließlich der Wahl der Beweismittel, deren Sicherung, der Verpflichtung der Staaten zur Mitarbeit, der Parteienvertreter und der technischen Voraussetzungen. Abschließen möchte ich mit ein paar Bemerkungen über besondere Probleme, die bei Beweiserhebungen in Menschenrechtsverfahren auftreten können, und eine Überlegung über die Zukunft anstellen, wenn es nur noch einen ständigen Gerichtshof für Menschenrechte geben wird, ohne eine Kommission, die heute die Ermittlung des Sachverhalts beinahe ausschließlich übernimmt.

### **Rechts- und Entscheidungsgrundlage**

Rechtsgrundlage für Beweiserhebungen der Kommission ist Artikel 28, Absatz 1 a EMRK, der wie folgt lautet:

- "Falls die Kommission das Gesuch annimmt,  
a. hat sie zum Zweck der Tatsachenfeststellung mit den Vertretern der Parteien eine kontradiktorische Prüfung und, falls erforderlich, eine Untersuchung der Angelegenheit vorzunehmen; die betreffenden Staaten haben, nachdem ein Meinungsaustausch mit der Kommission stattgefunden hat, alle Erleichterungen, die zur wirksamen Durchführung der Untersuchung erforderlich sind, zu gewähren".

Das ist sehr allgemein gehalten.<sup>2</sup> Die Verfahrensordnung der Kommission (VerfO) enthält ebenfalls nur sehr allgemeine Bestimmungen hinsichtlich Beweiserhebungen. So bestimmt Artikel 34, Absatz 1 VerfO:

"Die Kommission kann von Amts wegen oder auf Antrag einer Partei jede Maßnahme treffen, die sie zum Zweck der sachgemäßen Erfüllung der ihr nach der Konvention obliegenden Aufgaben für angebracht oder erforderlich hält."

Nach Absatz 3 kann der Präsident im Namen der Kommission jede in einem Dringlichkeitsfall erforderliche Maßnahme treffen, wenn dieser

---

<sup>2</sup> Zu Artikel 28, Absatz 1 a EMRK grundsätzlich siehe Stefan Trechsel, Article 28 § 1-a, in: La Convention Européenne des Droits de l'Homme, Commentaire article par article, Paris 1995, S. 649 ff.; Jochen Abr. Frowein, Artikel 28, in: Frowein/Peukert, EMRK-Kommentar, Straßburg, Arlington 1985.

Fall zu einem Zeitpunkt eintritt, an dem die Kommission nicht tagt. Der Präsident ist aber verpflichtet, der Kommission über die von ihm getroffene Maßnahme zu berichten, wenn die Kommission erneut zusammentritt. Das geschieht achtmal im Jahr für jeweils zwei Wochen, so daß zwischen den Sitzungen nicht mehr als 4 bis 5 Wochen liegen.

Die Entscheidung, Beweis zu erheben, trifft die Kommission ohne daß die Parteien den Beweis ausdrücklich anbieten müßten. In der Praxis bedarf es hierfür in den meisten Fällen jedoch keiner formellen Entscheidung, sondern die Notwendigkeit der Beweiserhebung ergibt sich aus dem Beschwerdegegenstand von selbst. Wie Artikel 28, Absatz 1 a EMRK sagt, wird die Kommission formell mit der Beweisaufnahme erst nach Zulässigkeit der Beschwerde befaßt. Dabei gibt es natürlich in gewissem Sinne Beweiserhebungen schon vorher, nämlich bei der Eingabe der Beschwerde und bei der Prüfung der Zulässigkeit durch Berichterstatter und Kommission. Es handelt sich allerdings hier ausschließlich um einen Urkundenbeweis.<sup>3</sup>

So ist zunächst der Beschwerdeführer bei Einbringung der Beschwerde verpflichtet, einen ersten Anscheinsbeweis zu führen, d.h. eine Sachverhaltsdarstellung und rechtliche Begründung abzugeben, sowie Unterlagen, insbesondere Entscheidungen, die sich auf den Beschwerdegegenstand beziehen, vorzulegen. Tut er dies nicht oder nur unzureichend, so wird er in der Vorkorrespondenz mit dem Sekretariat auf diesen Mangel hingewiesen und aufgefordert, die Vorlage der Unterlagen nachzuholen. Diese dienen auch zur Feststellung, ob der Rechtsweg erschöpft ist.

Der Berichterstatter, ein Mitglied der Kommission, das gemäß Artikel 47, Absatz 1 der VerfO die Vorprüfung der Beschwerde leitet, kann ebenfalls sachliche Erkundigungen und Unterlagen über den Fall einholen (vgl. Artikel 47, Absatz 2 VerfO), und zwar sowohl vom Beschwerdeführer, als auch von der beschwerdegegnnerischen Regie-

---

<sup>3</sup> Vgl. Jochen Abr. Frowein, Fact-Finding by the European Commission of Human Rights, in: Fact Finding before International Tribunals, Eleventh Sokol Colloquium, Edited by Richard B. Lillich, Transnational Publishers Inc., Arden-on-Hudson, N.Y. 1992, S. 237 ff.

rung. Das Einholen von Auskünften von der Regierung soll aber ausschließlich der Aufklärung des Sachverhalts dienen und sich deshalb auf Auskünfte tatsächlicher Art beschränken. Auskünfte zu Rechtsfragen, z.B. über Möglichkeiten der Erschöpfung des innerstaatlichen Rechtsweges soll der Berichterstatter von der Regierung nicht einholen. Das wäre gegenüber dem Beschwerdeführer nicht fair, weil dieser zu diesem Zeitpunkt noch nicht die von der Kommission gewährte Verfahrenshilfe in Anspruch nehmen kann.

Das Auskunftersuchen kann ebenso die Kommission selbst gemäß Artikel 48, Absatz 2 VerfO beschließen, die nun ihrerseits die Beschwerde formell der Regierung zustellen kann, um schriftliche Stellungnahmen zu deren Zulässigkeit und Begründetheit von den Parteien einzuholen. Die Stellungnahmen sollen nicht nur die Zulässigkeit sondern auch die Begründetheit der Beschwerde behandeln, weil die Kommission auch die Frage prüfen muß, ob die Beschwerde offensichtlich unbegründet im Sinne von Artikel 27, Absatz 2 EMRK ist. Nunmehr handelt es sich auch um die Beurteilung der Beschwerde in rechtlicher Hinsicht. Dem Beschwerdeführer kann hierfür, und für den weiteren Verlauf der Beschwerde, Verfahrenshilfe gewährt werden, wenn er selbst die Kosten einer anwaltlichen Vertretung nicht bestreiten kann. Die Verfahrenshilfe schließt Anwaltshonorar und Auslagen nebst Reise- und Aufenthaltskosten des Beschwerdeführers und seines Prozeßvertreters ein.

Schließlich kann die Kommission vor Zulässigkeit auch eine mündliche Verhandlung beschließen, bei der die Parteien mündliche Ausführungen zur Zulässigkeit und Begründetheit der Beschwerde machen. Auch bei der Entscheidung über eine mündliche Verhandlung trifft die Kommission häufig Anordnungen, zu strittigen Sachverhaltsfragen Stellung zu nehmen. Es bleibt jedoch bei mündlicher Argumentation und Vorlage von Urkunden; es handelt sich nicht um Zeugenbeweis. Gelegentlich wird die Kommission aufgefordert, anläßlich einer solchen mündlichen Verhandlung auch diesen oder jenen Zeugen zum Sachverhalt zu hören. Sie hat dies grundsätzlich abgelehnt, mit dem Hinweis an den Antragsteller, daß die Beweiserhebung als solche erst nach Zulässigkeit beschlossen werden könne.

Es bleibt also dabei, daß Beweiserhebungen im eigentlichen Sinne erst nach Zulässigkeit der Beschwerde durchgeführt werden können. Dies gilt für Individualbeschwerden, aber um so mehr für Staatenbeschwerden, die nicht als offensichtlich unbegründet für unzulässig erklärt werden können. Infolgedessen hat es auch weit mehr Beweiserhebungen in Staatenbeschwerden gegeben, als in Individualbeschwerdeverfahren. Ja, man kann sogar sagen, daß Beweiserhebungen in Staatenverfahren die Norm sind, während sie im Individualbeschwerdeverfahren eher eine Seltenheit darstellen.

### **Beweislast und Anforderungen an die Beweiskraft**

Was die Beweislast betrifft, so ist es auch im Menschenrechtsverfahren grundsätzlich Sache des Beschwerdeführers, den Beweis für seine Behauptungen zu erbringen. Wie bereits gesagt, geschieht dies meist durch Vorlage von Urkunden. Der Grund hierfür ist darin zu sehen, daß es selten Uneinigkeit zwischen den Parteien über den Sachverhalt gibt. Immerhin ist das Menschenrechtsverfahren subsidiär zum innerstaatlichen Verfahren. Durch das Erfordernis der Erschöpfung des innerstaatlichen Rechtsweges ist ihm meist ein umfangreiches innerstaatliches Verfahren vorausgegangen, und es liegen höchstinstanzliche Entscheidungen der innerstaatlichen Gerichte vor, die sich mit dem Sachverhalt bereits auseinandergesetzt haben. Es ist in solchen Fällen keineswegs Sache der Kommission, erneut Ermittlungen durchzuführen. Dies wird von den Parteien auch gar nicht verlangt.

Dennoch gibt es in einem bestimmten Bereich des Menschenrechtsschutzes eine Umkehr der grundsätzlichen Regelung, daß der Beschwerdeführer den Beweis für die Menschenrechtsverletzung erbringen muß. Es handelt sich um den Bereich des Artikel 3 EMRK, der Folter oder unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe verbietet. Der Grund hierfür ist folgender: Es ist beinahe unmöglich für jemanden, der sich in Polizeigewahrsam befindet, den Beweis dafür zu erbringen, von Polizisten mißhandelt worden zu sein. Dies haben die Menschenrechtsorgane erkannt und die Beweislage dahingehend geändert, daß ein Beschwerdeführer, der vor Haftantritt frei von körperlichen Schäden war, aber nach seiner Entlassung durch ärztliche Atteste Körperschäden nachweisen kann, nun nicht zusätzlich

noch zu beweisen hat, daß die Schäden durch Einwirkungen seitens der Polizei entstanden sind. Hier genügt die Feststellung der Verletzungen als solche, und es ist Sache des Staates, den Beweis dafür zu erbringen, daß sie nicht in der vom Beschwerdeführer behaupteten Weise entstanden sind, sondern sonstwie, vielleicht - wie oft vorgetragen wird - durch einen Streit mit Zellengenossen oder durch einen Fall oder eine sonstige vom Beschwerdeführer selbst verschuldete Unvorsichtigkeit.

Während entsprechende Überlegungen bereits im *Griechenland-Fall*<sup>4</sup> und im *Nordirland-Fall*<sup>5</sup> angestellt wurden, war es aber der Inter-amerikanische Gerichtshof für Menschenrechte in Costa Rica, der zuerst in einem Urteil ausdrücklich die Beweislast in Fällen von vermißten Personen und in der Haft mißhandelten Personen umgekehrt hat. Es handelte sich um den Fall *Velázquez Rodríguez*, der Honduras betraf. Der Beschwerdeführer, ein Student an der Universität Honduras, war am 12. September 1981 von Angehörigen der Polizei und der Armee verhaftet worden. Augenzeugen hatten ihn später im Gewahrsam der Öffentlichen Sicherheitskräfte gesehen. Sie sagten aus, er sei politischer Verbrecher bezichtigt und grausamer Folter unterworfen worden. Am 17. September 1981 sei er zum 1. Infanterie-Bataillon verbracht worden, wo die Verhöre fortgesetzt wurden. Polizei und Sicherheitskräfte bestritten seine Verhaftung. Manfredo Velázquez ist nie wieder gesehen worden. Bei dieser Sachlage entschieden sowohl die Inter-amerikanische Menschenrechtskommission, also auch der Inter-amerikanische Gerichtshof für Menschenrechte, letzterer im Urteil vom 29. Juli 1988, daß Honduras die entsprechenden Bestimmungen der Amerikanischen Menschenrechtskonvention verletzt habe. Die Kommission hatte festgestellt, daß im betreffenden Zeitraum die Regierung von Honduras das systematische Verschwinden von Personen betrieb oder zumindest tolerierte. Bei einer derartigen Praxis

---

<sup>4</sup> Beschwerden N° 3321/67, N° 3322/67, N° 3323/67, N° 3344/67, *Dänemark, Norwegen, Schweden und die Niederlande gg. Griechenland*, Bericht der Kommission vom 5. November 1969, Yearbook 12 ("The Greek Case"), S. 196 f.

<sup>5</sup> Beschwerde N° 5310/71, *Irland gg. das Vereinigte Königreich von Großbritannien und Nordirland*, Bericht der Kommission vom 25. März 1976, Veröffentlichungen des EuGMR, Serie B, Bd. 23-I, S. 411 ff.

könne man annehmen, daß der Staat das Verschwinden der Personen selbst veranlaßt oder es toleriert hatte. Sobald das Verschwinden von Manfredo Velázquez mit dieser Praxis in enge Verbindung gebracht werden könne, sei der Beweis erbracht, daß Honduras für den Vorgang als verantwortlich zeichnen muß.<sup>6</sup>

Die Europäischen Menschenrechtsorgane sind zum gleichen Ergebnis im Fall *Tomasi*<sup>7</sup> gekommen. In diesem Fall war der Beschwerdeführer, ein aktives Mitglied einer korsischen politischen Organisation, im März 1983 von der Polizei verhaftet worden. Er wurde verdächtigt, im Februar 1982 an einem Überfall auf ein Erholungszentrum der Fremdenlegion beteiligt gewesen zu sein, bei dem zwei Personen ums Leben kamen. Am 25. März 1983 wurde Felix Tomasi aus der Polizeihaft in Bastia wieder entlassen. Er behauptete, während der 48 Stunden seiner Polizeihaft sei er mehrfach von Polizisten mißhandelt worden, er habe nicht schlafen dürfen, und es seien ihm weder Speise noch Trank gewährt worden. Nach seiner Entlassung aus der Haft ließ er sich mehrfach ärztlich untersuchen. Die Befunde stellten Verletzungen im Gesicht, an den Armen und hinter den Ohren fest. Später wurden auch Verletzungen im Ohr anhand von Röntgenaufnahmen, die am 2. April 1983 angefertigt waren, festgestellt. Es gab keinerlei Hinweise dafür, daß diese Verletzungen bereits bei seiner Verhaftung bestanden hätten. Bei dieser Sachlage vertrat die Kommission die Meinung, daß man davon ausgehen müsse, daß die Verletzungen in der vom Beschwerdeführer geschilderten Weise verursacht worden seien, und stellte eine Verletzung von Artikel 3 EMRK fest. Unter Berufung auf das Urteil des Gerichtshofes im *Nordirland*-Fall argumentierte die Kommission, daß die Beweislast nicht der einen oder der anderen Partei obliege, sondern daß sie die gesamte ihr vorliegende Sachlage in Betracht ziehen müsse. Der Inhaftierte stehe in einem besonderen Gewaltverhältnis, in dem er besonders schutzbedürftig sei. In dieser Situation sei es Sache des beklagten Staates, plausibel nachzuweisen, daß die festge-

---

<sup>6</sup> I/A Court H.R., Fall *Velázquez Rodríguez*, Urteil vom 29. Juli 1988, Serie C N° 4.

<sup>7</sup> Beschwerde N° 12850/87, *Tomasi gg. Frankreich*, Bericht der Kommission vom 11.12.1990, Urteil des EuGMR vom 27.8.1992, Veröffentlichungen des EuGMR, Serie A, Bd. 241.



stellten Verletzungen nicht in der vom Kläger behaupteten Weise verursacht worden seien. Der Gerichtshof ist dieser Ansicht gefolgt und hat durch Urteil vom 27. August 1992 entschieden, daß Frankreich Artikel 3 verletzt habe.<sup>8</sup>

Die Anforderungen an die Beweiskraft müssen allerdings befriedigt sein. Hier hat die Kommission seit dem *Griechenland-Fall* die Auffassung vertreten, daß der Beweis "über einen angemessenen Zweifel" erhaben sein muß (auf Englisch: *beyond a reasonable doubt*). Der Begriff entstammt dem angelsächsischen Strafprozeßrecht und ist nicht einfach zu definieren.<sup>9</sup> Im *Griechenland-Fall* hat ihn die Kommission wie folgt erläutert:

"Ein angemessener Zweifel ist nicht ein Zweifel, der sich auf eine rein theoretische Möglichkeit stützt oder erhoben wird, um eine unangenehme Schlußfolgerung zu vermeiden, sondern ein Zweifel, für den es aus den vorgebrachten Tatsachen Gründe gibt."<sup>10</sup>

Im *Nordirland-Fall* hat der Europäische Gerichtshof diese Anforderung

<sup>8</sup> Vgl. aber Beschwerde N° 15473/89, *Klaas gg. Deutschland*, Bericht der Kommission vom 21.5.1992, Urteil des EuGMR vom 22.9.1993, Veröffentlichungen des EuGMR, Bd. 269; EuGRZ 1994, S. 106 ff. In diesem Fall war die Beschwerdeführerin unter dem Verdacht eines Alkohodelikts im Straßenverkehr von zwei Polizeibeamten in Anwesenheit ihrer kleinen Tochter verhaftet worden, wobei sie Verletzungen erlitt. Ein dienstaufsichtsrechtliches und gerichtliches Vorgehen gegen die Polizeibeamten blieb ohne Erfolg. Die deutschen Gerichte stellten fest, daß die Festnahme rechtmäßig und die dabei erfolgte Gewaltanwendung verhältnismäßig gewesen sei. Die Kommission, unter Berufung auf die im Fall *Tomasi* angewandte Rechtsprechung, stellte eine Verletzung von Artikel 3 EMRK fest. Der Gerichtshof folgte dieser Ansicht nicht. Er sei nicht an die Feststellungen der Kommission gebunden und könne im Lichte des gesamten ihm vorliegenden Materials zu einer eigenen Einschätzung kommen. Normalerweise könne er nicht die Sachverhaltswürdigung der innerstaatlichen Gerichte durch seine eigene ersetzen. Für eine abweichende Würdigung bedürfe es der Vorlage von Beweismaterial, das geeignet ist, die Feststellungen der nationalen Gerichte in Zweifel zu ziehen. Dies sei aber im vorliegenden Fall nicht gegeben.

<sup>9</sup> Vgl. Loukis G. Loucaides, Standards of Proof in Proceedings under the European Convention of Human Rights, in: *Présence du Droit Public et des Droits de l'Homme, Mélanges offerts à Jacques Velu*, Bruxelles 1992, S. 1431 ff.

<sup>10</sup> "The Greek Case", a.a.O., S. 196, Ziff. 30

an die Beweiskraft bestätigt, aber hinzugefügt:

"daß ein solcher Beweis sich aus der Koexistenz genügend starker, klarer und zusammenhängender Einflüsse ergeben kann, oder aus ähnlichen unwidersprüchlichen Tatsachenvermutungen. In diesem Zusammenhang muß das Verhalten der Parteien bei der Beweisaufnahme mit in Betracht gezogen werden".<sup>11</sup>

Im *Nordirland*-Fall galt es insbesondere, sich widersprechende Zeugenaussagen zu verwerten. In diesem Fall hat die Kommission umfangreiche Beweiserhebungen durchgeführt, um die Wahrheit oder Unwahrheit der Behauptungen zu ergründen, es seien Häftlinge in der Haft auf massive Weise und in unzähligen Fällen gefoltert und unmenschlich behandelt worden. Sie ist dabei folgendermaßen vorgegangen: Sie hat zunächst fünf Einzelfälle ausgesucht, in denen sie den Tatbestand im einzelnen durch Zeugeneinvernahmen ermittelt hat. Sie hat sodann in weiteren 41 Fällen Unterlagen geprüft und schriftliche Zeugenaussagen untersucht. Schließlich nahm sie davon Kenntnis, daß eine Reihe weiterer Fälle, insgesamt über 150, ihr vorgelegt worden waren, in denen behauptet wurde, sie seien alle ähnlich gelagert. Die Kommission hat sodann ihre Schlußfolgerungen auf alle drei Arten von Beweismaterial gestützt.

Bei der Beweiswürdigung ergab sich ein Bild, das sich übrigens in den Ermittlungen in anderen Fällen ebenfalls gezeigt hat. Die von der beschwerdeführenden Regierung benannten Zeugen waren beinahe durchweg der beklagten Regierung gegenüber feindlich oder zumindest unfreundlich gesinnt. Ihre Zeugenaussage war infolgedessen daraufhin ausgerichtet, die Polizei und das an den Verhaftungen beteiligte Militär in einem möglichst schlechten Licht erscheinen zu lassen. Andererseits waren die von der beklagten Regierung benannten Zeugen meist diejenigen, denen Folter und Mißhandlungen unmittelbar vorgeworfen wurde. Sie verhielten sich bei ihren Zeugenaussagen so, als seien sie Angeklagte in einem Strafprozeß. Die Kommission hat infolgedessen weder den Zeugen der einen noch denen der anderen Partei volle Glaubwürdigkeit bescheinigt. Sie hat ihre Zeugenaussagen insgesamt im Lichte der jeweiligen Interessen gewürdigt und nach möglichst

---

<sup>11</sup> Irland gg. das Vereinigte Königreich, a.a.O., S. 65.

objektivem Beweismaterial gefahndet, ohne dies jedoch mit vollständiger Sicherheit gefunden zu haben. Selbst die ärztlichen Atteste und Gutachten waren in den Augen der Kommission nicht völlig frei von subjektiven Elementen.

Zusammenfassend zu diesem Punkt kann man also sagen, daß es weder einschlägige Regeln für die Beweislast, noch für die Beweiskraft gibt. Die Kommission - und der Gerichtshof ist der Kommission in diesem Punkte weitgehend gefolgt - beurteilt die Situation nach einem Gesamtbild, das sich ihr bietet, unter Berücksichtigung sämtlicher vorgelegter Beweismittel. Was die Anforderungen an die Beweiskraft angeht, so bleibt es dabei, daß trotz einiger Kritik<sup>12</sup> der vorgetragene Sachverhalt über angemessene Zweifel erhaben sein muß. Wichtig ist dabei die vom Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte zusätzlich ins Feld geführte Maßgabe, daß das Verhalten der Parteien bei der Beweisaufnahme in Betracht gezogen werden muß.

### **Durchführung der Beweiserhebung**

Es braucht nicht hervorgehoben zu werden, daß Beweiserhebungen im engeren Sinne nur durchgeführt werden, wenn der Sachverhalt strittig ist. Die Initiative für Beweiserhebungen geht infolgedessen hauptsächlich von der Kommission aus. Sie ist es, die den Tatbestand zu ermitteln hat. Obwohl der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte seinerseits befugt ist, Tatsachenermittlungen durchzuführen, ist mir nur ein einziger solcher Fall bekannt.<sup>13</sup>

Wie bereits gesagt, kann der Tatbestand normalerweise durch Urkundenbeweis allein festgestellt werden, so daß die Kommission nur selten Beweiserhebungen im eigentlichen Sinne durchführen muß. Beschließt sie jedoch, Beweis durch Zeugen zu erheben, so bestimmt sie zunächst die Personen, deren Einvernahme sie selbst wünscht. Dabei fordert sie die Parteien auf, bestimmte Personen, deren Funktion sich aus den Akten ergibt, näher zu bezeichnen. So verlangt sie z.B., daß die

---

<sup>12</sup> Siehe Loucaides, a.a.O., S. 1436 f.

<sup>13</sup> Siehe EuGMR, *Brozicek gg. Italien*, Urteil vom 19.12.1989, Veröffentlichungen des EuGMR, Bd. 167, S. 8 f., Ziff. 5-7.

beklagte Regierung alle die Personen benennt, die im Zeitraum der Beschwerde sich am Ort der Handlung aufhielten, also beispielsweise alle Gefängnisbeamten, welche mit dem Beschwerdeführer in Kontakt gekommen waren. Gleichzeitig fordert sie aber auch die Parteien auf, die Personen zu benennen, die auf deren Wunsch von der Kommission vernommen werden sollen. Dabei behält sich die Kommission die Auswahl und Ladung der Zeugen vor. Schließlich verlangt die Kommission die Vorlage aller beweisdienlichen Unterlagen, z.B. Sitzungsprotokolle, Vernehmungsprotokolle der Polizei oder der Justiz, medizinische Gutachten, ärztliche Atteste usw., wenn dies nicht schon vorher geschehen ist.

Die Zeugenvernehmungen werden gewöhnlich von drei Delegierten der Kommission durchgeführt. Sie finden grundsätzlich in Gegenwart der Parteienvertreter statt, aber die Kommission kann auch beschließen, daß die Parteien nicht zugelassen werden. So hat sie z.B. im *Nordirland*-Fall drei hohe Regierungsbeamte als Zeugen in Abwesenheit der Parteienvertreter vernommen.<sup>14</sup> Die Delegierten hatten jedoch zuvor die Parteien aufgefordert, Fragen, die sie den Zeugen zu stellen beabsichtigten, schriftlich einzureichen, so daß sie von den Delegierten der Kommission gestellt werden können.<sup>15</sup> Von den Zeugenanhörungen werden wortgetreue Protokolle angefertigt, die den Parteien zur Verfügung gestellt werden und in denen sie den Dialog der Zeugeneinvernahme nachlesen können. Dies geschieht entsprechend Artikel 41 Verfo übrigens auch dann, wenn die Parteienvertreter zugegen waren.

---

<sup>14</sup> Vgl. *Nordirland* Fall, Bericht der Kommission vom 25.1.1976, a.a.O., S. 179. Die irische Regierung hatte gegen diesen Beschluß der Kommission protestiert und geltend gemacht, die Konvention verlange in Artikel 28, daß Zeugen nur in Gegenwart der Parteienvertreter vernommen werden dürften. Die Kommission ist dieser Ansicht nicht gefolgt. Sie begründete ihren Beschluß damit, daß zwar der englische Text nicht ganz eindeutig sei, es jedoch vom französischen Text her klar sei, daß die Konvention nur die Prüfung der Beschwerde zusammen mit den Parteien verlange, nicht aber auch die Ermittlung des Sachverhalts. Im vorliegenden Fall sei jedenfalls den Parteien in jedem Abschnitt des Verfahrens Gelegenheit gegeben worden, an den Ermittlungen teilzunehmen. Die Art und Weise dieser Teilnahme unterliege der Entscheidung der Delegierten der Kommission.

<sup>15</sup> Siehe auch Roger S. Clark, *Legal Representation*, in: *International Law and Fact-Finding in the Field of Human Rights*, B.G.Ramcharan ed. 1982.

Die Beweisaufnahme beginnt mit der Ladung der Zeugen durch den Sekretär der Kommission (Artikel 38 Verfo). In der Ladung müssen die Parteien bezeichnet werden, die Tatsachen oder Angaben, zu denen der Zeuge gehört werden soll, und die Vorkehrungen, die für die Erstattung seiner Auslagen, d.h. Reisekosten, Aufenthaltskosten, Abwesenheitsentschädigung usw. getroffen worden sind.

So weit wie möglich findet die Vernehmung am Sitz der Kommission in Straßburg statt. Es kann aber auch etwas anderes bestimmt werden. So war z.B. die Anhörung von Polizeibeamten und Militärs im *Nordirland-Fall* von der britischen Regierung davon abhängig gemacht worden, daß die Zeugen nur unter sehr strengen Sicherheitsvorkehrungen vorgeführt wurden. Als erstes wurde ein Ort ausfindig gemacht, der lange Zeit geheim gehalten wurde, und zu dem die Zeugen gebracht werden konnten ohne Aufsehen zu erregen. Es handelte sich um einen ehemaligen NATO-Luftwaffenstützpunkt in Sola bei Stavanger in Norwegen. Als nächstes wurde die Zeugeneinvernahme so organisiert, daß die Vertreter der irischen Regierung den Zeugen nicht sehen konnten. Ein schwarzes Tuch wurde mitten durch den Verhandlungssaal gezogen, das den Zeugen vor allen verdeckte, die sich auf der einen Seite des Raumes aufhielten. Für die Delegierten der Kommission, die den Zeugen gegenüber saßen, und für die Vertreter der britischen Regierung, die auf der anderen Seite des Raumes saßen, blieben sie sichtbar. Diese Vorkehrungen bei der Zeugeneinvernahme waren das Ergebnis langer Verhandlungen zwischen den Parteienvertretern und der Kommission. Als einzige Konzession wurde schließlich gestattet, daß der Anwalt der irischen Regierung, der den Zeugen befragte, ihn auch sehen konnte. Die Kommission hat, trotz Protesten der irischen Regierung, diesen Besonderheiten bei der Zeugeneinvernahme ausnahmsweise zugestimmt, weil sie sonst an das Beweismaterial, das ihr wichtig erschien, nicht herangekommen wäre.

Abgesehen von diesen besonderen Fällen, läuft die Zeugeneinvernahme wie in einem normalen Gerichtsverfahren ab.<sup>16</sup> Nach Feststel-

---

<sup>16</sup> Vgl. Beschwerde N° 11755/85, *Stocké gg. Deutschland*, Bericht der Kommission vom 12.10.1989.

lung der Person der Zeugen fordert der Vorsitzende Delegierte den Zeugen auf, entweder einen Eid abzulegen oder eine feierliche Erklärung abzugeben. Dadurch verpflichtet sich der Zeuge, die Wahrheit, die ganze Wahrheit und nichts als die Wahrheit zu sagen (Artikel 39 VerFO). Diese Verpflichtung ist allerdings eine rein moralische Verpflichtung, denn es gibt keinerlei Sanktionen bei Falschaussage oder Meineid. Es hat in den 60er und 70er Jahren Bestrebungen gegeben, bei Verdacht des Meineides oder der Falschaussage eines Zeugen vor der Kommission oder dem Gerichtshof innerstaatliche Strafverfahren einzuleiten, die gegebenenfalls zu einer Verurteilung des Betroffenen durch die innerstaatlichen Gerichte des jeweiligen Vertragsstaates führen würden. Man hat diese Bemühungen jedoch eingestellt, weil es unmöglich war, den Tatbestand strafrechtlich entsprechend zu identifizieren oder zu erfassen, oder die Brücke zu finden vom internationalen Menschenrechtsverfahren zum nationalen Strafverfahren.

Nach der Eidesleistung oder feierlichen Erklärung - die meisten Zeugen geben die feierliche Erklärung ab - beginnt die Einvernahme des Zeugen durch die Delegierten, zunächst der Vorsitzende, sodann die übrigen Delegierten. Der Befragung durch die Kommission schließt sich die Befragung durch die Parteienvertreter an, zunächst der Vertreter der Partei, die den Zeugen benannt hat, und sodann das sogenannte Kreuzverhör durch den gegnerischen Parteienvertreter. Wiederum war es der *Nordirland-Fall*, in dem das Verfahren ganz anders ablief, nämlich so, wie die Parteienvertreter es von Hause aus gewöhnt waren. Zwar stellten die Delegierten nach wie vor ihre Fragen, die allerdings kurz waren und darauf abzielten, den Zeugen zu einer zusammenhängenden Schilderung des Sachverhalts zu bewegen. Danach setzten die Vertreter der Parteien die Befragung fort, indem sie detaillierte Antworten auf sehr ins Einzelne gehende Fragen verlangten. Anschließend führte der gegnerische Anwalt ein regelrechtes Kreuzverhör durch, wie es eben das angelsächsische Strafprozeßrecht kennt. Der Kommission blieb nichts anderes übrig, als sich dieser Art der Prozeßführung anzuschließen, und sie tat es auch. Nur in einer Hinsicht folgte sie den Parteien nicht. Dies betraf die komplizierten Beweisregeln des angelsächsischen Prozeßrechts, deren Sinn man im Lichte der dort üblichen Geschworenenprozesse mit Laienrichtern sehen muß. So hat die Kommission jede Art von Zeugenaussage zuge-

lassen, auch wenn sie nach den Regeln des angelsächsischen Rechts unzulässig waren, beispielsweise weil es sich um eine Aussage von Dritten handelt, sogenanntes *hearsay evidence*. Die Parteien haben sich nach anfänglichen Protesten dieser Regelung der Kommission gebeugt.

Was die technischen Voraussetzungen für die Beweiserhebung betrifft, so stellt diese der Europarat zur Verfügung. Es ist wichtig, daß das Personal, das die Delegation begleitet und sie bei ihrer Arbeit unterstützt, ausschließlich der Kommission gegenüber verpflichtet ist. Das schließt die Dolmetscher ein, welche simultan zwischen einer Amtssprache der Kommission, also französisch oder englisch, und der Landessprache des Zeugen dolmetschen, und welche vom Europarat engagiert werden. Die Arbeit wird von überaus kompetenten Dolmetschern unter manchmal sehr schwierigen Bedingungen geleistet. Der Europarat besitzt im übrigen eine mobile Dolmetscherausstattung, einschließlich einer Dolmetscherkabine, mit der die Kommission auch außerhalb ihres Sitzes in Straßburg komplizierte Beweisaufnahmen durchführen kann.

Die Vertragsstaaten der EMRK sind zur Mitwirkung am Verfahren vor den Menschenrechtsorganen verpflichtet. Sie halten diese Verpflichtung grundsätzlich auch ein, indem sie durch Verfahrensbevollmächtigte an den Beweisaufnahmen teilnehmen und es notfalls auch gestatten, daß die Zeugen auf ihrem Hoheitsgebiet durch die Kommission vernommen werden. So werden die umfangreichen Zeugenvernehmungen in den eingangs erwähnten türkischen Beschwerden beinahe ausschließlich in Ankara durchgeführt, wofür die türkische Regierung Räumlichkeiten zur Verfügung stellt.

Nur einmal hat es bisher in dieser Hinsicht Schwierigkeiten gegeben. Es handelte sich jeweils um die Staatenbeschwerden Zyperns gegen die Türkei. In diesen Beschwerden hat die Türkei am Zulässigkeitsverfahren vor der Kommission mitgewirkt, jedoch nicht am Verfahren über deren Begründetheit. Die Türkei begründete ihre Haltung damit, daß die Beschwerden nicht durch ein zuständiges Organ der Republik Zypern eingebracht worden seien; daß, m.a.W. die griechisch zypri-sche Verwaltung nicht befugt sei, allein als Beschwerdeführer aufzu-

treten, und daß ihr Anspruch, allein den Staat Zypern zu vertreten, jedenfalls gegenüber der Türkei nicht wirksam sei. Die Kommission ist in ihrer Zulässigkeitsentscheidung<sup>17</sup> im ersten *Zypernfall* diesem Einwand nicht gefolgt und hat ihn auch später bei der Prüfung der Begründetheit der Beschwerde nicht gelten lassen. Die Kommission erklärte, daß die Nichteinhaltung der Pflicht zur Mitwirkung einer Partei nach Artikel 28 EMRK sie nicht daran hindere, ihre Ermittlungen soweit wie möglich durchzuführen und ihren Bericht nach Artikel 31 EMRK zu erstellen. In Ermangelung jeglicher Stellungnahme seitens der beschwerdegegnerischen Regierung zur Begründetheit der Beschwerde würde sie infolgedessen mit der Feststellung des Sachverhalts auf der Grundlage des vorliegenden Akteninhalts fortfahren.

In der 2. *Zypernbeschwerde*<sup>18</sup> nahm die Türkei wiederum mit der gleichen Begründung am Verfahren über die Begründetheit nicht teil. Diesmal erstellte die Kommission einen Zwischenbericht an das Ministerkomitee des Europarats, in welchem sie den Sachverhalt schilderte und sodann feststellte, daß ein kollektiver Menschenrechtsschutz, so wie ihn die Konvention geschaffen habe, um wirksam zu sein, der Mitwirkung der am Fall beteiligten Vertragsstaaten bedürfe. Sie ersuchte das Ministerkomitee, die Türkei aufzufordern, als Vertragsstaat der Europäischen Menschenrechtskonvention ihren Verpflichtungen nachzukommen und an der Prüfung der Begründetheit der gegenwärtigen Beschwerde gemäß Artikel 28 EMRK teilzunehmen.<sup>19</sup> In einem Beschluß vom 4. Dezember 1980 erinnerte das Ministerkomitee des Europarats, nachdem es den Zwischenbericht der Kommission zur Kenntnis genommen hatte, an die Verpflichtungen, die allen Vertragsstaaten durch Artikel 28 EMRK auferlegt seien. Die Türkei ist dennoch ihrer Mitwirkungspflicht nicht nachgekommen, und die Kommission prüfte die Beschwerde erneut ohne sie; dabei hörte sie von Zypern benannte Zeugen in Abwesenheit türkischer Prozeßvertreter.

---

<sup>17</sup> Beschwerden N° 6780/74 und 6950/75, *Zypern gg. Türkei*, Entscheidung vom 26.5.1975, D.R. 2, S. 125.

<sup>18</sup> Beschwerde N° 8007/77, *Zypern gg. Türkei*, Bericht der Kommission vom 4.10.1983, D.R. 72, S. 5 ff.

<sup>19</sup> A.a.O., S. 20, Ziff. 49.



Zur Zeit ist wiederum eine von Zypern gegen die Türkei eingelegt Staatenbeschwerde bei der Kommission anhängig. Das Verfahren ist noch im Zulässigkeitsstadium und es gibt keinerlei Hinweise dafür, wie die Türkei sich diesmal verhalten wird, sollte die Beschwerde für zulässig erklärt werden.

Die Mitwirkungspflicht der Vertragsstaaten schließt auch die Pflicht ein, an der Sicherung von Beweismaterial mitzuwirken und für die Sicherheit von Beschwerdeführern und Zeugen zu sorgen. Die Beweissicherung stand im Mittelpunkt eines Verfahrens, das 1976 von *Guðrun Ensslin, Andreas Baader und Jan-Carl Raspe gegen die Bundesrepublik Deutschland* eingebracht worden war. Die Beschwerdeführer beschwerten sich über die Bedingungen ihrer Haft in der Haftanstalt Stuttgart-Stammheim, die sie für unmenschlich hielten. Am 17. Oktober 1977 starben die Beschwerdeführer in der Haft, und am Tag darauf teilte der Präsident der Kommission der Bundesregierung mit, daß er es für wünschenswert erachte, daß eine Delegation der Kommission an Ort und Stelle Feststellungen über die Haftbedingungen der drei Beschwerdeführer treffe. Die Mitteilung des Präsidenten stützte sich u.a. auf Artikel 36 VerfO.<sup>20</sup> Die Bundesregierung stimmte zu, und am 19. und 20. Oktober 1977 besuchten zwei Mitglieder der Kommission, begleitet von einem Mitglied des Sekretariats, die Haftanstalt Stuttgart-Stammheim. Ein kurzer Bericht wurde den Parteien zugestellt. Die Beschwerde wurde später als offensichtlich unbegründet für unzulässig erklärt.<sup>21</sup>

### **Besondere Probleme bei der Beweiserhebung durch die Kommission**

Ein besonderes Problem bei Beweiserhebungen vor der Europäischen Menschenrechtskommission ist das Problem der Sicherheit von Beschwerdeführern und Zeugen. Ein Übereinkommen über die am

---

<sup>20</sup> Artikel 36 VerfO bestimmt: "Die Kommission oder, falls sie nicht tagt, der Präsident kann den Parteien jede vorläufige Maßnahme bezeichnen, die im Interesse der Parteien oder der sachgemäßen Durchführung des Verfahrens wünschenswert erscheint."

<sup>21</sup> Beschwerde N° 7572/76, 7586/76, 7587/76, *Ensslin, Baader und Raspe gg. Deutschland*, D.R. 14, S. 64.

Verfahren vor der Europäischen Kommission und dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte teilnehmenden Personen vom 6. Mai 1969, das seit 17. April 1971 in Kraft ist und für Deutschland seit dem 4. Mai 1978 gilt<sup>22</sup>, enthält einige Bestimmungen, die den darin bezeichneten Personen bestimmte Befreiungen und Erleichterungen gewähren sollen. Nach Artikel 1 gehören zu dem geschützten Personenkreis u.a. die Beschwerdeführer, deren Prozeßbevollmächtigte, Zeugen und Sachverständige. Sie genießen nach Artikel 2 grundsätzlich Befreiung von der Gerichtsbarkeit in bezug auf mündliche oder schriftliche Erklärungen, die sie gegenüber Kommission und Gerichtshof abgeben, sowie in bezug auf Urkunden oder andere Beweismittel, die sie diesen Organen übermitteln. Nach Artikel 3 wird der freie Schriftverkehr mit Kommission und Gerichtshof grundsätzlich zugesichert, auch für Personen, die sich in Haft befinden; und nach Artikel 4 wird Freizügigkeit gewährt, um es den betreffenden Personen zu gestatten, sich frei zu bewegen und zu reisen, um an Verfahren vor Kommission und Gerichtshof teilzunehmen und danach zurückzukehren.

Auf Grund dieses Übereinkommens ist es gelegentlich möglich gewesen, auch Personen, die unter einer Ausweisungsverfügung standen oder sich in Haft befanden, zur mündlichen Verhandlung nach Straßburg zu laden. In einem Fall hat die französische Regierung dem Beschwerdeführer, dem die Ausweisung von Belgien nach Südafrika drohte, auf Wunsch der Kommission sogar sicheres Geleit für einen Tag zugesichert, so daß er an der mündlichen Verhandlung vor der Kommission in Straßburg teilnehmen konnte.<sup>23</sup>

Vor kurzem hat es jedoch Anlaß zur Besorgnis in dieser Hinsicht gegeben, und zwar in Fällen gegen die Türkei, von denen ich eingangs gesprochen habe. Die Beschwerdeführer machen geltend, sie und ihre Zeugen würden von Bediensteten der Behörden bedroht und eingeschüchtert. Die türkische Regierung bestreitet das Vorbringen der

---

<sup>22</sup> BGBl 1977, 1446. vgl. auch Miehsler/Petzold, EMRK (1982) I.

<sup>23</sup> Vgl. Beschwerde N° 7612/76, *Manitu Giam* gg. *Belgien*, Bericht der Kommission vom 17.7.1980 (gütliche Einigung), D.R. 21, S. 73 ff., Ziff. 40-42.

Beschwerdeführer und behauptet, daß Kontakte zu den Beschwerdeführern allein für den Zweck aufgenommen werden, den Sachverhalt aufzuklären, von dem sie erst durch Einbringung der Beschwerde erfahren haben.

Im Fall *Akdivar* hat die Kommission dieses Problem unter Artikel 25, Absatz 1 EMRK angesprochen, welcher das Recht auf Individualbeschwerde begründet und gleichzeitig die Verpflichtung enthält, daß die Vertragsstaaten die wirksame Ausübung dieses Rechts in keiner Weise behindern. Der Fall *Akdivar* betrifft die Vertreibung der Beschwerdeführer aus ihrem Dorf und die Vernichtung ihres Eigentums. Der vorgetragene Sachverhalt, der die Geschehnisse den türkischen Sicherheitskräften anlastet, wird von der türkischen Regierung bestritten. Die Kommission hat Beweis erhoben und ist in ihrem Bericht zu dem Ergebnis gelangt, daß die Türkei die einschlägigen Bestimmungen der Konvention verletzt habe.<sup>24</sup> In bezug auf die oben genannten Probleme hat die Kommission in ihrem Bericht festgestellt, daß die Beschwerdeführer von türkischen Behörden kontaktiert und unmittelbar über ihre Beschwerden vor der Kommission befragt worden waren. In einem Fall war eine Befragung der Beschwerdeführer sogar gefilmt worden. Die Kommission kam zu dem Ergebnis, daß die Türkei ihren Verpflichtungen nach Artikel 25, Absatz 1 EMRK nicht nachgekommen sei, weil sie die Beschwerdeführer in der wirksamen Ausübung ihres Beschwerderechts behindert habe. In ihrer Begründung führte die Kommission aus, sie halte es für unangebracht, daß die innerstaatlichen Behörden Beschwerdeführer über ihre Beschwerde vor der Kommission in Abwesenheit ihrer Prozeßvertreter befragten. Die Beschwerdeführer seien in einer besonders schwierigen und verwundbaren Lage, und derartige Befragungen könnten leicht als Versuch verstanden werden, sie von der weiteren Verfolgung ihrer Beschwerde abzuhalten. Das Problem sei umso empfindlicher, als im vorliegenden Fall Rechtsanwälte, welche die Beschwerdeführer beraten hatten, später verhaftet worden seien. Der Fall ist vor dem Gerichtshof anhängig, der im April mündlich auch über das hier angesprochene Problem verhandeln wird.

---

<sup>24</sup> Beschwerde N° 21893/93, *Akdivar u.a. gg. Türkei*, Bericht der Kommission vom 26.10.1995.

Zum Schluß möchte ich noch eine Bemerkung über Beweiserhebungen durch den neuen Gerichtshof für Menschenrechte, den das 11. Zusatzprotokoll zur EMRK geschaffen hat, machen. Die Bemerkung ist sehr kurz, denn das 11. Zusatzprotokoll enthält keine zusätzlichen Bestimmungen über Beweisaufnahmen, sondern übernimmt Artikel 28, Absatz 1 a EMRK unverändert. Der neue Gerichtshof wird sich überlegen müssen, ob und inwieweit er Bestimmungen über Beweisaufnahmen in seine Verfahrensordnung aufnehmen wird. Er wird sich aber gewiß, sollte es zu Beweiserhebungen kommen, die Erfahrungen der Europäischen Menschenrechtskommission zunutze machen.